

ИНТЕГРАЦИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

Г.А.ВАСИЛЕВИЧ

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся развития интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. Проанализированы конституционные нормы ряда государств, а также нормы международных договоров, в том числе принятые в связи с образованием Евразийского экономического союза. Использован опыт Европейского Союза.

Введение. Республика Беларусь является участницей ряда межгосударственных образований: СНГ, Союзного государства, ранее ЕврАзЭС, Таможенного союза, а с 1 января 2015 г. – Евразийского экономического союза (ЕАЭС). То есть, она – активный участник интеграционных процессов на территории бывшего СССР. Конституции государств-участников ЕврАзЭС, ЕАЭС позволяют им вступать в межгосударственные образования либо определяют более высокое место международных договоров по отношению к актам национального законодательства.

Согласно части второй ст.8 Конституции Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них.

Еще более определенно сказано в ст.79 Конституции Российской Федерации: Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

То есть специально подчеркнута, хотя и с некоторыми (вполне разумными) ограничениями), возможность передачи на надгосударственный уровень части полномочий российского государства.

В Казахстане свою позитивную лепту в определение юридической возможности участия Казахстана межгосударственных объединениях внес Конституционный Совет этой республики.

Основная часть. В конституциях государствах-членах ЕС в связи с вхождением их в состав этого образования содержатся соответствующие нормы, обеспечивающие легитимность такого решения. Так, согласно ст. 88-1 Конституции Франции «Республика участвует в Европейских сообществах и в Европейском Союзе, образованных государствами, вошедшими в них свободно для совместного осуществления определенной компетенции на основании международных договоров, которые эти государства выработали. Республика может участвовать в Европейском Союзе при соблюдении

условий, предусмотренных подписанным 13 декабря 2007 г. Лиссабонским договором, изменяющим Договор о Европейском Союзе, и Договором, учреждающим Европейское сообщество.

ЕС в настоящее время не ограничивается экономической интеграцией, что было характерно для первоначального этапа развития Европейского сообщества. Активно выстраивается политическая система (роль наднациональных институтов), а также правовая система, без которой любая интеграция становится аморфной, теряет свою консолидирующую основу. В литературе (мы разделяем также эту оценку) в качестве позитивной тенденции оценивается тот факт, что и в рамках ЕврАзЭС (в настоящее время – ЕАЭС) появляются органы, наделяемые таким объемом полномочий, который необходим для достижения целей и задач интеграционных полномочий. Так, применительно к межгосударственным органам СНГ высказывается идея, чтобы по наиболее важным вопросам государства в рамках СНГ имели право «вето», допуская принятие решений большинством голосов.

Для ЕС характерно то, что граждане Союза обладают правом свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов; избирать и быть избранными в Европейский парламент и в муниципальные органы по месту жительства; на территории третьей страны, если нет дипломатического представительства своей страны, пользоваться защитой любого государства-члена; направлять петиции Европейскому парламенту, Европейскому омбудсмену, в другие органы Союза на любом из языков договора и получать на нем ответ.

Как справедливо отмечается в литературе, «являясь неотъемлемой составляющей современного процесса глобализации, интеграция чаще всего оценивается в юридической доктрине с положительной стороны. Причем развитие и расширение Европейского Союза в последние десятилетия наглядно демонстрирует возможности региональной интеграции» [2, с.21]. Однако, на наш взгляд, опыт европейской интеграции полезен в настоящее время не только потому, что она выполняет роль авангарда в процессе глобализации, но и в силу того, что интеграционные процессы на региональном уровне не ослабевают, в их рамках приходится искать пути решения возникающих проблем, которые ранее в Европейском Союзе были успешно преодолены либо найдены рецепты их решения. Беларусь в рамках ЕАЭС не только актор, но и реципиент юридических ценностей.

Указывая на существование более 200 интеграционных объединений, А. А. Каширкина и А.Н.Морозов в пользу интеграции приводят следующие доводы: 1) она снижает риск военных конфликтов; 2) по причине устранения торговых барьеров отмечается экономический рост участников интеграции; 3) политическая интеграция спасает демократию [1, с.21-22].

В литературе отмечается, что источники права межгосударственного образования, в частности, Европейского Союза, как и иные значимые феномены, не возникают сами по себе, они находятся во взаимозависимости с окружающей их средой, отражая в себе соответствующие черты и ее

особенности. Право ЕС представляет широкий спектр норм различной правовой природы, отличающихся по юридической силе. В этом смысле имеется сходство с тем, как формируется интеграционное право в СНГ и существующих в его пределах интеграционных образованиях, включая ЕврАзЭС и ЕАЭС.

Есть основания подчеркнуть особую значимость учредительных договоров, на основе которых возникли три Европейских сообщества, а затем и Европейский Союз.

Выделяют так называемое **первичное право ЕС**, к которому относят не только нормы учредительных договоров ЕС, но и нормы, которыми вносятся изменения в указанные договоры. Для норм первичного права присуща высшая юридическая сила по отношению к любым иным нормам права ЕС, а также нормам национального законодательства. Им присуще прямое (непосредственное) действие на национальном уровне государств, входящих в ЕС.

Наряду с нормами первичного права выделяют нормы **производного права, которые содержатся в** издаваемых институтами ЕС юридических актах, которые в свою очередь имеют международно-правовые истоки.

Для норм ЕС характерно их подкрепление санкционным механизмом воздействия к государствам (субъектам), нарушающим ценности ЕС.

Сама логика правового развития такова, что объективно обусловленным является подход, в соответствии с которым нормы производного права должны быть основаны на нормах первичного права. Содержание и пределы действия норм производного права определяется прежде всего учредительными договорами. Договорная модель функционирования ЕС предполагает передачу институтам и органам ЕС полномочий, которые наиболее успешно могут быть реализованы на наднациональном уровне с учетом целей и задач, стоящих перед ЕС. В литературе обращается внимание на то, что указанные полномочия могут быть явно выраженными, подразумеваемыми. Некоторые из них осуществляются ЕС (являются исключительными), другие осуществляются ЕС совместно с государствами-членами.

Акты, издаваемые надгосударственными структурами, не являются ни национальными, ни международными правовыми актами, занимая как бы промежуточное между ними место. **Акты институтов ЕС** охватывают практически все сферы интеграции, они относятся ко второму слою источников права ЕС. Для этих актов характерна множественность, различие в наименовании, адресатах, обязательности. Среди актов ЕС назовем регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения.

Особенностью функционирования правовой системы Европейского Союза является то, что она развивается на основе принципов и традиций двух доминирующих правовых семей – романо-германской и англосаксонской. В этом смысле Союзное государство, ЕврАзЭС и ЕАЭС имеют преимущество: правовые системы всех входящих в них государств относятся к романо-германской правовой семье.

Важная составляющая правовой системы Европейского Союза – правовые принципы ЕС, их иерархия. К ним относятся принцип полного соответствия актов, издаваемых наднациональными органами, содержанию учредительных договоров; строгого соответствия актов толкования толкуемым актам; принцип приоритета международных соглашений, которые обладают приоритетом по отношению к национальным актам; приоритет новых актов по отношению к ранее изданным, специальных – по отношению к общим и др.

Таким образом, в европейской правовой модели можно выделить три ключевых базиса:

приоритет международного права над национальным; прямое действие отдельных составляющих общеевропейского права;

наличие наднациональных правовых юрисдикций;

отдельные правовые акты Сообщества при одних условиях имеют прямое действие, при других – опосредованное исполнение, например, директивы.

В этом плане сохраняются проблемы с исполнением решений Евразийской экономической комиссии.

Общие принципы права получили широкое применение в правовой системе ЕС, в судебной практике благодаря активной творческой деятельности Суда ЕС сложился устойчивый спектр общих принципов права. Правовая основа возможности применения Судом ЕС общих принципов права содержится в учредительных договорах ЕС (ст. 340 Договора о функционировании ЕС).

В правовом демократическом государстве либо образовании, созданном такими государствами, в качестве фундаментальных принципов закрепляются принцип верховенства закона, прав и свобод личности; принцип равенства, исключающий произвольное ограничение, дискриминацию отдельных граждан в зависимости от их национальной, религиозной, расовой принадлежности; социального положения, принцип суверенного равенства государств, неприменения силы, мирного разрешения международных споров и др. При этом, на наш взгляд, следует иметь в виду, что вхождение демократического правового государства в межгосударственное образование не может умалять такую его характеристику. Наоборот, не только экономический потенциал, но и демократичность, верховенство права должны только усиливаться. В этой сфере должно идти только взаимное позитивное обогащение.

Европейский Союз признал юридически обязательной Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Это означает, что практика реализации Конвенции, в том числе и толковательная практика ЕКПЧ Европейским Судом по правам человека, является правовой основой для развития национального законодательства государств, входящих в ЕС, и его исполнения. На наш взгляд, можно было бы и в рамках ЕАЭС признать обязательной для государств, его образовавших, ЕКПЧ, возможно сделав оговорки в отношении некоторых норм (например, касающихся

смертной казни и др.). До принятия такого решения нам следовало бы более основательно знакомиться с практикой реализации ЕКПЧ, особенно, когда это воплощается в решения Европейского суда по правам человека. Накопленный опыт Европейского Суда применения Европейской конвенции позволяет более быстрыми темпами развивать собственную национальную правовую систему по пути приближения ее к лучшим европейским стандартам. Это именно та ситуация, когда сохраняя позитивный национальный правовой опыт и избегая его автономизации, можно гармонично соотнести усвоенные знания с общечеловеческими кросскультурными и юридическими ценностями.

Таким образом, процесс формирования единого правового (конституционного) пространства в Европе, по существу представляет собой развитие конституционного права наднационального уровня. Именно на него следует ориентироваться при осуществлении конституционной защиты прав и свобод граждан.

Как известно, на просторах СНГ существует очень много «наслоений» договоров различного уровня в силу функционирования нескольких межгосударственных образований. В их рамках действуют соответствующие органы. Например, 10 октября 2000 г. пять государств—Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан—подписали Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества. Цель его—координация подходов входящих в ЕврАзЭС государств при интеграции в мировую экономику. Это межгосударственное образование преследовала цель формирования Таможенного Союза и Единого экономического пространства. (Судя по всему она увенчалась успехом: в связи с подписанием в мае 2014 г. договора тремя государствами – Беларусью, Казахстаном и Россией- с 1 января 2015 Договор о Евразийском экономическом союзе вступит в действие). Ранее Договор о ЕврАзЭС, а сейчас Договор о ЕАЭС закрепили соответствующую систему органов. Одной из активных инстанций является Евразийская экономическая комиссия. Поэтому обратимся к анализу действия ее актов. Ранее, 18 ноября 2011 года Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией был подписан отдельный Договор о Евразийской экономической комиссии. В настоящее время Положение о Евразийской экономической комиссии утверждено в качестве приложения №1 к Договору о ЕАЭС.

Согласно п.13 Положения Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Решения Комиссии входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов.

В своих публикациях уже высказывал позицию относительно возможности непосредственного действия актов ЕЭК. В силу ее полномочий, основанных на международном договоре, обосновывался их

высокий юридический статус. Аргументация сводилась к тому, что международные договоры (об учреждении Евразийского экономического сообщества, о Евразийской экономической комиссии) «прокладывали мост» между ними и внутригосударственными актами. Более высокий статус международных договоров, предусмотренное в договоре о ЕЭК, право национального государства в соответствии с установленной процедурой наложить вето на решение ЕЭК позволили автору высказать мнение о непосредственном действии актов ЕЭК и их обязательном для исполнения заключившими договор государствами характере [2], [3]. Дальнейшие размышления над этой проблемой привели к нахождению еще более убедительного обоснования и легитимного решения проблемы.

Согласно части четвертой ст. 116 Основного Закона Конституционный Суд, в частности, дает заключение о соответствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам. Такая формулировка вроде бы дает основание полагать, что акты межгосударственных образований имеют подзаконный характер. В общем-то, при подготовке проекта Конституции в условиях распада СССР, усиления центробежных сил отдельные участники его подготовки предполагали, что Беларусь и другие бывшие союзные республики будут вне каких-либо межгосударственных образований, а если это и произойдет, то акты национального законодательства будут всегда обладать верховенством. Подобный подход не учитывал явно набирающие обороты процессы глобализации и региональной интеграции: ведь, объединив усилия, можно успешнее решать и свои внутренние государственные вопросы.

Любой юридический документ следует воспринимать в совокупности его норм (положений). Принять правильное решение, дать верный ответ можно тогда, когда конституционные нормы и принципы исследуются во взаимосвязи. Полезно использовать и логику. Итак, как подчеркивалось, в ст. 8 Конституции (раздел Основы конституционного строя) закреплено право Республики Беларусь на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. При этом Беларусь признала приоритет общепризнанных принципов международного права, среди которых важное место занимает добросовестное исполнение взятых обязательств. Без исполнения решений межгосударственного образования и его органов не может быть речи о соблюдении указанного принципа. Но может быть положения части четвертой статьи 116 «перечеркивают» такую возможность? Нет! Конституционная норма живет во времени и ее восприятие может меняться (если ее формулировка позволяет это). Здесь уместно будет вспомнить, что процесс подготовки текста Конституции шел параллельно не только с распадом СССР, но и становлением Содружества независимых государств. На тот момент, не было явно выраженного желания заменить акты СССР (они до изменения Конституции БССР обладали верховенством по отношению к актам республик) актами СНГ, наделив их

таким же юридическим верховенством, что и акты СССР. Поэтому трактовка записи о якобы «верховенстве» законов по отношению к актам межгосударственных образований на тот момент была правильной.

Всегда ли акты межгосударственных образований должны быть «ниже» законов, декретов, указов. Напомним, что вершину актов, относящихся к национальной правовой системе, составляют Конституция, конституционные законы (ст.140 Конституции), международные договоры, ставшие обязательными для белорусского государства. Далее идут законодательные акты, по поводу соотношения с которыми актов межгосударственных образований и возникают вопросы.

Заключение. Полагаем, что на уровне закона можно определить статус актов межгосударственных образований, не посягая на конституционные полномочия государственных органов, и соблюдая международные договоры. В одних случаях, эти акты будут обладать непосредственным характером действия и быть выше по юридической силе, чем национальный закон (законодательный акт), в других, для их реализации необходимо издание актов Президентом, Парламентом, Правительством, министерством и т.п. В таком случае акты межгосударственных образований будут **соответствовать закону**, что и требуется согласно части четвертой статьи 116 Конституции.

Предпочтительнее принять специальный закон (тем самым уже будет обеспечено его постоянное верховенство по отношению к иным законам), посвященный статусу актов межгосударственных образований. В нем, кстати, можно было бы системно решить, как действуют и применяются не только ЕАЭС, но акты иных органов межгосударственных образований, куда входит Республика Беларусь. Это упорядочило бы нормотворческую и правоприменительную деятельность. Аналогичные акты можно было бы рекомендовать принять и другим участникам межгосударственных образований. Не исключаем вариант включения в программный закон об основных направлениях внутренней и внешней политики Республики Беларусь соответствующего раздела (главы), где речь в концептуальном плане шла бы о развитии межгосударственных образований и исполнении принятых в их рамках актов.

Исходя из анализа интеграционных процессов на просторах Европы, СНГ, есть основания утверждать, что в настоящее время идет активный процесс создания и развития **интеграционного права** евразийской формации, представляющего собой совокупность норм учредительных и иных международных договоров, а также актов наднациональных органов ЕАЭС, которые регулируют общественные отношения, складывающиеся в ходе интеграционных процессов в рамках указанного межгосударственного образования и его отношения с государствами-членами ЕАЭС, иными государствами и организациями.

Список источников литературы.

1. Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международно-правовые модели Европейского Союза и Таможенного союза: сравнительный анализ: монография /отв. Ред. А.Я. Капустин. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юридическая фирма «Контракт», 2012. – 368 с.
2. Василевич Г.А. О реализации решений и рекомендаций евразийской экономической комиссии на национальном уровне. – Евразийский юридический журнал. 2013. – №9(63) С. 37-40
3. Василевич Г.А. Реализация актов Евразийской экономической комиссии на национальном уровне. - Юрист. 2013. - №9 (148).- С.69 – 72.